Deutscher Bundestag **Drucksache 15/2562**

15. Wahlperiode 26. 02. 2004

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)

A. Problem und Ziel

Die gesetzliche Rentenversicherung ist und bleibt die wichtigste Säule der Alterssicherung in Deutschland. Die Menschen müssen sich auch in Zukunft darauf verlassen können, dass ihr Lebensunterhalt im Alter gesichert ist. Dazu braucht die Rentenversicherung ein stabiles wirtschaftliches Fundament. Die Rente ist dann sicher und zukunftsfest, wenn sie finanzierbar ist. Eine sichere Rente setzt einen hohen Beschäftigungsstand voraus. Gerade um einen hohen Beschäftigungsstand zu erhalten und auch in Zukunft zu sichern, sind bezahlbare Beiträge unerlässlich.

Die gesetzliche Rentenversicherung steht vor erheblichen Herausforderungen. Längere Rentenlaufzeiten, die von einem kleiner werdenden Anteil der Aktiven finanziert werden müssen, führen zu unvertretbar steigenden Beiträgen, wenn dieser Entwicklung nicht durch langfristig wirkende Maßnahmen begegnet wird. Mit der Reform des Jahres 2001 wurden bereits entscheidende Weichen gestellt: Maßnahmen zur Dämpfung des Rentenanstiegs wurden mit der Einführung der staatlich geförderten, kapitalgedeckten Zusatzversorgung, einschließlich der Stärkung der betrieblichen Altersversorgung, verknüpft. Diese Reform ist die unverzichtbare Basis für eine Bewältigung der anstehenden Herausforderungen.

Die ökonomischen und demografischen Grundannahmen der Reform 2001 sind in der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme unter Leitung von Prof. Bert Rürup eingehend diskutiert worden. Dabei ist deutlich geworden, dass diese Grundannahmen im Lichte neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse teilweise revidiert werden müssen. Dies hat zur Folge, dass die mit der Reform 2001 eingeleiteten Maßnahmen zur langfristigen Sicherung der Rentenfinanzen nicht mehr als ausreichend angesehen werden können. Notwendig sind daher weitere Schritte mit Langfristwirkung auf der Leistungsseite der gesetzlichen Rentenversicherung.

Richtschnur für diese Reformmaßnahmen ist dabei der Grundsatz der Generationengerechtigkeit. Die Jüngeren dürfen nicht durch zu hohe Beiträge überfordert werden. Nur mit verkraftbaren Beiträgen zur gesetzlichen Rentenversicherung wird der Spielraum geschaffen, der erforderlich ist, um eigenverantwortlich ergänzende Altersvorsorge betreiben zu können. Gleichzeitig muss das Vertrauen der Älteren in das Funktionieren der gesetzlichen Rentenversicherung erhalten bleiben. Dazu müssen die Renten so sicher gemacht werden, wie das in einer sich ständig verändernden Gesellschaft möglich ist.

B. Lösung

Aufgrund des demografischen Wandels und der künftigen Beschäftigungsentwicklung ist es unabweisbar, bei der Rentenversicherung nachzujustieren. Hierbei sind sowohl mittel- als auch langfristig wirkende Maßnahmen zu ergreifen, um die nachhaltige Finanzierung weiterhin sicherzustellen.

Im Mittelpunkt steht dabei eine Berücksichtigung des Verhältnisses von Beitragszahlern und Rentnern bei der Rentenanpassung. Auf diese Weise werden auch die Rentner an den Lasten aus der demografischen Entwicklung beteiligt. Darüber hinaus gilt es, Impulse für die Sicherung und den Ausbau von Beschäftigung zu geben. Denn ein hoher Beschäftigungsgrad wirkt sich positiv auf der Einnahmeseite der gesetzlichen Rentenversicherung aus. Zur Stärkung der Konjunktur müssen die Rahmenbedingungen bei den Lohnzusatzkosten insgesamt verbessert werden. Die gesetzlichen Maßnahmen zur Stabilisierung der Rentenfinanzen müssen begleitet werden von Bemühungen zur Umkehr der Frühverrentungspraxis, der Förderung der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer und der Steigerung der Frauenerwerbsquote.

Im Einzelnen sind folgende Maßnahmen vorgesehen:

– Modifizierung der Rentenanpassungsformel durch Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors, der das Verhältnis von Leistungsbeziehern und versicherungspflichtig Beschäftigten bei der Rentenanpassung berücksichtigt, und Orientierung der Rentendynamik an die beitragspflichtige Bruttolohn- und Gehaltsumme.

– Anhebung der Altersgrenzen für den frühestmöglichen Beginn der vorzeitigen Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeitarbeit auf das 63. Lebensjahr unter Wahrung des Vertrauensschutzes für Versicherte, die vor dem 1. Januar 2004 über die Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses disponiert haben oder an diesem Tag arbeitslos waren.

– Einführung einer Berichtspflicht der Bundesregierung für das Jahr 2008 über die Rahmenbedingungen einer Anhebung der Regelaltersgrenze.

– Konzentration der bewerteten Anrechnungszeiten bei schulischer Ausbildung auf Fachschulen und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen und Begrenzung der Bewertung bzw. Höherbewertung von schulischen und beruflichen Ausbildungszeiten auf insgesamt höchstens 36 Monate.

– Konzentration der Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten auf Zeiten tatsächlicher beruflicher Ausbildung.

– Umwandlung der Schwankungsreserve in eine Nachhaltigkeitsrücklage durch Anhebung des oberen Zielwerts für die Schwankungsreserve auf 1,5 Monatsausgaben.

Mit diesen Maßnahmen werden die Beiträge langfristig bezahlbar und die Renten so sicher gemacht, wie das in einer sich ständig verändernden Gesellschaft möglich ist.

Darüber hinaus enthält der Entwurf Regelungen, die nicht in erster Linie unter dem Aspekt der Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen zu sehen sind. Es handelt sich dabei um:

– Änderungen, die sich aufgrund der jüngeren Rechtsprechung des Bundessozialgerichts ergeben,

– Klarstellungen,

– Vorschriften, die mit dem Beitritt neuer Länder zur Europäischen Union zusammenhängen,

– Streichungen von Vorschriften, die inzwischen überflüssig geworden sind.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Durch die Maßnahmen dieses Gesetzentwurfs, insbesondere durch die Modifizierung der Rentenanpassungsformel, ergibt sich eine dauerhafte Entlastung des Beitragssatzes und somit auch der Lohnnebenkosten. Wegen der Verstetigungsregelung wird der Beitragssatz mittelfristig bei 19,5 Prozent stabilisiert und die Schwankungsreserve auf 1,5 Monatsausgaben aufgebaut. Langfristig wird unter Einbeziehung der Maßnahmen des Zweiten und Dritten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze bis zum Jahr 2030 der Beitragssatzanstieg auf 22 Prozent begrenzt.

Der Bund wird durch die Maßnahmen dieses Gesetzentwurfs bei den Zahlungen an die Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten für den allgemeinen Bundeszuschuss und die Beiträge für Kindererziehungszeiten entlastet.

Finanzwirkungen für den Bund entstehen weiter bei den Erstattungen für Rentenansprüche aus den Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der ehemaligen DDR sowie den sonstigen einigungsbedingten Leistungen und dem Defizitausgleich in der knappschaftlichen Rentenversicherung, durch die der Bund im mittelfristigen Zeitraum bis 2007 im Saldo um bis zu 0,3 Mrd. Euro entlastet wird. Der Bundeshaushalt wird ferner im Rahmen der Defizitdeckung in der Alterssicherung der Landwirte entlastet. Mit der wirkungsgleichen Übertragung der Maßnahmen auf andere ganz oder überwiegend öffentlich finanzierten Alterssicherungssystemen werden sich weitere Entlastungen des Bundes ergeben.

2. Vollzugsaufwand

Der entstehende Vollzugsaufwand für die öffentliche Hand ist geringfügig und nicht quantifizierbar.

E. Sonstige Kosten

Die mittelfristige Senkung und langfristige Stabilisierung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung führt zu einer Verminderung der Lohnnebenkosten und damit der Lohnkosten insgesamt. Sonstige Auswirkungen auf die Kosten der Unternehmen entstehen nicht. Wegen der Bedeutung der Lohnkosten für die Kostensituation der Unternehmen gehen von dieser Maßnahme tendenziell preisstabilisierende bzw. -dämpfende Effekte aus. Unmittelbare Auswirkungen auf Einzelpreise, auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind aber nicht zu erwarten.

F. Relevanzprüfung

Die Gesetzesänderungen wurden unter dem Aspekt des Gender Mainstreaming auf ihre Geschlechterrelevanz geprüft.

Der Gesetzgeber ist sich bewusst, dass sich die Konzentration der Höherbewertung der ersten 36 Kalendermonate mit Pflichtbeitragszeiten auf Zeiten tatsächlicher beruflicher Ausbildung für Frauen zunächst tendenziell häufiger negativ auswirken wird als für Männer, da Frauen in der Vergangenheit seltener als Männer eine berufliche Ausbildung absolviert haben. Die Maßnahme muss allerdings vor dem Hintergrund der Gesamtzielsetzung des Gesetzentwurfs gesehen werden, wonach die angestrebten Ausgabenbegrenzungen insbeson-

dere auch dazu dienen, die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung in Zukunft bezahlbar zu halten und damit einen hohen Beschäftigungsstand zu sichern und auszubauen. Dies dient auch dem Ziel einer Steigerung der Frauenerwerbsquote.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, den 25. Februar 2004

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Wolfgang Thierse
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen
Finanzierungsgrundlagen der Gesetzlichen Rentenversicherung
(RV-Nachhaltigkeitsgesetz)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.

Der Bundesrat hat in seiner 796. Sitzung am 13. Februar 2004 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates wird unverzüglich nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Gerhard Schröder

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)

Der Text des Gesetzentwurfs und der Begründung ist gleich lautend mit dem Text auf den Seiten 5 bis 38 der Bundestagsdrucksache 15/2149.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 796. Sitzung am 13. Februar 2004 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

   Der Bundesrat lehnt den Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung ab. Der Gesetzentwurf enthält zwar positive Ansätze, ist aber für eine nachhaltige Konsolidierung der gesetzlichen Rentenversicherung nicht ausreichend.

2. Der Gesetzentwurf begegnet im Wesentlichen folgenden Bedenken:

   Der Bundesrat ist der Auffassung, dass insbesondere der zentrale Bestandteil des Gesetzentwurfs, die Aufnahme eines Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel für sich alleine, keine generationengerechte, leistungsgerechte und solidarische Rentenreform ermöglicht. Der geplante Nachhaltigkeitsfaktor berücksichtigt mit dem Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern zwar auch das Geburtendefizit und ergänzt insofern den Demographiefaktor, der allein der längeren Lebenserwartung Rechnung tragen würde. Ohne Ergänzung durch eine familienpolitische Komponente bürdet er auch Eltern die Lasten des Geburtendefizits auf. Dies ist ungerecht und verwaltet das demographische Problem lediglich, bessert es aber nicht. Der Bundesrat fordert daher als eine Grundvoraussetzung für eine nachhaltige Rentenreform Verbesserungen für Familien durch Entlastungen bei der Beitragszahlung und eine stärkere Anrechnung von Zeiten der Kindererziehung.

3. Der Bundesrat erinnert daran, dass die jetzige Bundesregierung im Jahr 1998 den von der früheren Bundesregierung geplanten demographischen Faktor ersatzlos gestrichen hat. Der demographische Faktor hätte die Weichen schon vor Jahren grundsätzlich richtig gestellt. Die Lasten der demographischen Entwicklung hätten gerecht auf die Schultern der Beitragszahler und der Rentner verteilt werden können.

4. Der Bundesrat stellt fest, dass weniger als drei Jahre nach der letzten „großen“ Rentenstrukturreform der Bundesregierung eine neuerliche Reform der gesetzlichen Rentenversicherung ansteht. Dies zeigt auf, wie wenig sachgerecht die damalige Reform war und wie sehr die damaligen Prämissen „schöngerechnet“ worden sind. Die Bundesregierung trägt nach Auffassung des Bundesrates mit dieser schnellen Folge von offensichtlich unzureichenden Strukturreformen einerseits und kurzfristigen Notmaßnahmen (Reduktion der Schwankungsreserve, Verschiebung des Rentenauszahlungszeitpunktes; vgl. Bundestagsdrucksache 15/1830 und 15/1831) andererseits entscheidend zu dem erheblichen Vertrauensverlust der gesetzlichen Rentenversicherung bei.

5. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass der vorliegende Gesetzesentwurf eine Reihe von richtigen Weichenstellungen zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung vornimmt und nennt in diesem Zusammenhang

   – die Einführung des so genannten Nachhaltigkeitsfaktors zur Modifizierung der Rentenanpassungsformel,

   – die Einschränkungen der Frühverrentungsmöglichkeiten durch die Anhebung des frühestmöglichen Beginns der vorzeitigen Altersrente wegen Arbeitslosigkeit oder nach Altersteilzeit,

   – die Umwandlung der Schwankungsreserve in eine so genannte Nachhaltigkeitsrücklage durch Anhebung des oberen Zielwerts für die Schwankungsreserve auf 1,5 Monatsausgaben.

6. Der Bundesrat lehnt auch die Abschaffung der Bewertung der Anrechnungszeit wegen schulischer Ausbildung und Hochschulausbildung ab.

   Die Maßnahmen setzen ein falsches Signal gegen Qualifizierung und Ausbildung.

   Aus bildungspolitischer wie volkswirtschaftlicher Sicht muss es Anliegen sein, Anreize für eine möglichst gute und nachhaltige Ausbildung zu schaffen. Dies darf durch gegenteilige Signale des Gesetzgebers hinsichtlich der Berücksichtigung von Ausbildungszeiten nicht gefährdet werden.

   Die durch bessere Verdienstmöglichkeiten bei besserer Ausbildung geschaffenen Rentenanwartschaften entsprechen dem Leistungsprinzip und dienen als Anreiz für eine qualitativ hochwertige Ausbildung.

   Die Realisierung höherer Rentenanwartschaften erfolgt erst, nachdem der Wegfall der Gewinnung von Anwartschaften in der Zeit der Ausbildung kompensiert ist. Dies ist u. U. erst nach vielen Jahren der Fall.

   Die Realisierung höherer Rentenanwartschaften ist zudem nur eine Chance. Sie muss sich nicht zwangsläufig verwirklichen und wird insbesondere dann genommen, wenn ein früherer Renteneintritt etwa auf Grund von Krankheit erforderlich wird.

   Die geplante Einschränkung trifft die Bewertung von Zeiten der Schul- und Hochschulausbildung nach dem 17. Lebensjahr. Für Fachschulzeiten und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen verbleibt es bei der bisher geltenden Regelung. Angesichts der stets betonten Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung sowie den immer wieder erhobenen Forderungen nach möglichst qualifizierter Ausbildung für alle erscheint die durch die vorgeschlagenen Regelungen bewirkte Ungleichbehandlung nicht gerechtfertigt.

7. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, im Rahmen der notwendigen Reform der gesetzlichen Rentenversicherung insbesondere folgende Eckpunkte zu berücksichtigen:

   Deutliche Verbesserung der Anerkennung der Erziehungsleistung in der gesetzlichen Rentenversicherung: Eltern leisten durch die Erziehung von Kindern einen zusätzlichen und wesentlichen Zukunftsbeitrag. Kindererziehung und finanzielle Leistungen sind grundsätzlich gleichwertige Beiträge zur Rentenversicherung.

   Der Rentenbeitrag sollte 20 Prozent nicht überschreiten. Keine Generation darf der nächsten Generation mehr zumuten, als sie selbst zu Tragen gefordert und bereit war. Dies macht die Lohnnebenkosten kalkulierbar und schafft den notwendigen Spielraum für die private Altersvorsorge.

8. Die Frühverrentung muss gestoppt werden.

   Notwendig ist eine Rentenreform, die unter anderem bereits kurzfristig durch geeignete Maßnahmen den Trend zur Frühverrentung umkehrt.

   Das Finanzierungsproblem der sozialen Sicherungssysteme wird durch die geringe Erwerbstätigenquote in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen von nur 41,5 Prozent und dem daraus resultierenden geringen durchschnittlichen Renteneintrittsalter von zurzeit unter 60 Jahren verschärft.

   Schätzungen gehen davon aus, dass die verschiedenen Instrumente der Frühverrentung die Sozialversicherungen mit insgesamt 37 Mrd. Euro pro Jahr belasten.

   Dies entspricht rund fünf Beitragspunkten der Sozialversicherung.

9. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass derjenige, der 45 Jahre gearbeitet hat und mindestens 63 Jahre alt ist, ohne Abschläge Rente beziehen soll.

10. Der Bundesrat ist ferner der Auffassung, dass sich auch der Bund zukünftig an den Kosten seiner verfehlten Frühverrentungspolitik beteiligen muss.

11. Außerdem sind zur langfristigen Zukunftssicherung der gesetzlichen Rentenversicherung noch folgende Maßnahmen notwendig:

    Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die nachhaltige Sicherung der Finanzierungsgrundlagen der Gesetzlichen Rentenversicherung entscheidend von der Einhaltung des Generationenvertrages abhängig ist, der u. a. eine angemessene Zahl von Kindern und damit späteren potenziellen Beitragszahlern erfordert. Der Bundesrat vermisst im Gesetzentwurf der Bundesregierung entsprechend familienpolitisch motivierte Vorhaben wie die Erhöhung der anrechenbaren Erziehungsjahre und die Einführung eines Beitragsbonus bei den Rentenbeiträgen.

12. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die finanziellen Grundlagen der sozialen Sicherungssysteme und damit auch der Alterssicherung entscheidend von einem dauerhaft hohen Beschäftigungsstand und einem dynamischen Wachstum abhängen. Dies bedingt zum einen die Fortsetzung der im Jahre 2003 beschlossenen beschäftigungs- und wachstumspolitische Reformmaßnahmen in den zentralen wirtschaftspolitischen Handlungsfeldern (Arbeitsmarkt, Steuern, Lohnnebenkosten, mittelständische Unternehmen) und zum anderen mittel- und langfristig verstärkte, produktivitätswirksame Investitionen in das Sach-, Human- und Innovationskapital.

13. Weitere flankierende Maßnahmen zur Zukunftssicherung der GRV sind nach Auffassung des Bundesrates

    – die Verkürzung der Ausbildungszeiten über strukturelle Reformen im Bildungsbereich (so hat sich seit 1980 das Durchschnittsalter deutscher Hochschulabsolventen von 27 auf 29 Jahre erhöht),

    – eine erhöhte Erwerbsbeteiligung der älteren Generation,

    – die Erschließung bisher noch unausgeschöpfter Potenziale bei anderen Personengruppen wie insbesondere weiblichen Erwerbspersonen (verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf) und bereits in Deutschland lebenden Ausländern und Aussiedlern,

    – die Gewährleistung des Angleichungsprozesses des aktuellen Rentenwertes (Ost) an den aktuellen Rentenwert (West) im Rahmen der notwendigen Reformmaßnahmen.

14. **Zu Artikel 4** (Alterssicherung der Landwirte)

    Wegen des fortschreitenden Strukturwandels in der Landwirtschaft stehen den aktiven Beitragszahlern immer mehr Altershilfeempfänger gegenüber. Die Landwirtschaft braucht auch bei den Beiträgen zur landwirtschaftlichen Alterskasse Planungssicherheit. Dies auch vor dem Hintergrund der im Vergleich mit anderen Wirtschaftszweigen schwierigen Einkommenssituation, die sich durch die anstehende EU-Agrarreform weiter verschärfen wird. Die Alterssicherung der Landwirte ist daher auch in Zukunft essentiell auf die Zuschüsse des Bundes im bisherigen Maß angewiesen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333